CAHIERS DE LA SÉCURITÉ

n°8

Les nouveaux territoires de la sécurité

Également dans ce numéro :

Gangs, cartels, mafias... : la grande famille de la criminalité organisée

Les maîtres du territoire et du secret – partie 1

Vulnérabilité, homme et forêt

Entretien avec Jean-Marie Bockel

INHES
INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SECURITE

avril-juin 2009

DOSSIER

De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité

Jacques de MAILLARD

La montée en puissance de nouveaux acteurs, au premier chef desquels on trouve les municipalités, ainsi que de nouvelles catégories d'action autour du partenariat ont contribué à transformer la gestion des politiques de sécurité. Cette nouvelle configuration, que nous appelons gouvernance locale de la sécurité, repose sur des relations de négociations entre de multiples acteurs publics, semi-publics et privés. L'État, cependant, conserve des moyens d'action non négligeables, notamment en termes d'effectifs de sécurité publique. Les citoyens restent quant à eux à la marge des partenariats créés.

From National Administration to the Local Governance of Security

The rise of new actors, the first of which are municipalities, as well as new categories of action and partnerships, has contributed to the transformation of the management of local security policies. This new configuration, which can be labeled local security, is based on the relations and negotiations between several public, semipublic and private actors. Nevertheless, the state still maintains very important means, notably in terms of the number of public security agents. However, citizens still remain at the margins of these newly created partnerships.

Jacques de Maillard

Professeur de science politique à l'université de Rouen, chercheur au Centre d'étude des systèmes juridiques et chercheur associé à PACTE. Il travaille sur les questions de gouvernance de la sécurité publique, réformes des polices et européanisation de la sécurité intérieure. Il a publié récemment, avec Anne-Cécile Douillet, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles » *Revue française de sociologie*, et «Activating civil society: Differentiated citizen involvement in France and the United Kingdom», *in* B. Jobert & B. Kohler-Koch (eds), *Changing images of civil society. From protest to governance*, aux éditions Routledge à Londres.

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

Cet article soutient l'argument suivant : nous sommes passés, en France, d'une logique d'administration de la sécurité, dominée par l'État et marquée par une logique d'ordre public, à une logique de négociation des questions de sécurité publique, sur une scène caractérisée par une pluralité d'acteurs, une multiplication des arrangements entre organisations et un assouplissement des frontières sectorielles. C'est cette dernière situation que nous appelons ici gouvernance locale de la sécurité. Cette évolution, précisons-le d'emblée, n'est spécifique ni à la France, ni au domaine de la sécurité publique, même si nous aurons l'occasion de revenir sur les particularités du cas français.

Une logique de démonopolisation de la sécurité

Si les municipalités disposent d'une compétence de principe en matière de sécurité et tranquillité publique, la nationalisation des polices municipales opérée par le décret Darlan de 1941 a ôté aux maires leurs principaux moyens d'action dans la conduite de l'action publique en matière de sécurité publique. Comme l'a montré D. Monjardet [1999], cette nationalisation des polices municipales a entraîné plusieurs conséquences : la dépendance du chef de la police de son ministère (avec logique de standardisation) ; la priorité donnée à l'ordre public par le préfet (gestion des manifestations... encore accentuée par l'après Seconde Guerre mondiale, avec le contexte international, préoccupation qui touchera son sommet avec mai 1968 et le ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin) ; la nationalisation des recrutements, avec des policiers en rupture par rapport à l'espace local.

C'est dans les années 1970 et 1980 que les esquisses de changement commencent à survenir. Les principales dynamiques d'un tel processus sont connues : mobilisation des collectivités territoriales sur les questions de sécurité ; diffusion des outils contractuels dans la gestion des questions de sécurité et de prévention ; montée en puissance des forces de sécurité privée ; diffusion de nouveaux métiers ; entrecroisement entre prévention et répression [Le Goff, 2008]. Autant en ce qui concerne les décisions légales productrices de sécurité (marquées par un éclatement entre niveaux municipal, national et européen) que la mise en œuvre des actions de sécurité (qui peuvent être le fait d'associations, d'organismes de transport, d'entreprises privées, etc.), on assiste à un « *mouvement de démonopolisation de l'usage légitime de la force* » [Roché, 2004, p. 65]. On note dès lors une configuration marquée par les caractéristiques suivantes :

- élargissement du nombre d'interlocuteurs : la sécurité n'est plus un monopole d'État. Ce sont désormais une pluralité d'intervenants, collectivités locales, organisations semi-publiques, sociétés de gardiennage, associations, voire même habitants, qui se trouvent mobilisés. Les professions socio-éducatives traditionnelles sont relayées, mais également concurrencées, par de nouveaux métiers chargés de missions de coordination (à l'instar des chefs de projet ou des coordonnateurs de sécurité) ou de missions de médiation avec la population (à l'instar des emplois-jeunes, aux dénominations diverses, chargés de missions de « proximité ») ;

- prégnance des logiques de négociation : malgré des points d'inflexion différents, les années 1980 puis 1990 ont été marquées par la diffusion d'instruments juridiques témoignant de la montée en puissance des logiques de négociation. Accords-cadres, conventions d'objectifs, conventions de développement d'activités ou protocoles de partenariat constituent les différentes facettes de cette contractualisation multiforme. Les acteurs doivent désormais s'entendre pour développer des actions en commun ;

- approches transversales : ce sont désormais des approches plurielles des problèmes socio-urbains qui prévalent. Les questions de sécurité ne sont pas seulement isolées des enjeux socio-économiques, mais également des dimensions sanitaires et d'animation. Les actions en matière de prévention ne sont plus exclusives de projets de nature plus répressive.

Il paraît dès lors légitime de parler de gouvernance locale de la sécurité publique pour désigner une telle situation. La gouvernance désigne un processus de coordination de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs collectifs. Plus précisément, l'usage d'une telle notion attire l'attention sur « *la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique.* [La notion] *permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs* » [Le Galès, 1995]. Les travaux contemporains situés dans une perspective de gouvernance insistent sur la multiplication des interactions horizontales entre acteurs publics, mais également entre acteurs privés et publics, la prégnance des logiques de réseaux dans lesquels l'État n'est qu'un acteur parmi d'autres [Pierre, 2000]. La gouvernance suggère ici l'idée selon laquelle se serait développé un nouveau mode de

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

gouvernement, fondé sur la négociation entre une multiplicité d'acteurs aux intérêts et origines institutionnelles différenciés.

La gouvernance locale de la sécurité publique : une logique de conflit-coopération

Aujourd'hui, la sécurité publique est produite par une multiplicité d'interrelations entre des acteurs multiples, publics et privés, disposant de ressources différenciées. Au cœur de la production de l'action publique en matière de sécurité, on trouve donc l'enjeu de la production d'une action concertée et coordonnée.

Gouverner par la coopération

Commissions interservices, conseils locaux de prévention et de sécurité, coordinations sécurité et/ou prévention, cellules de tranquillité publiques constituent désormais les enceintes rassemblant différents opérateurs censés traduire les formes d'action conjointe dans le domaine de la sécurité. La diffusion de la contractualisation et de ses formes associées – coordination, cellules de travail – se traduit en effet par l'institutionnalisation d'espaces de négociation localisés.

Ces nouveaux espaces d'action sont liés à l'émergence de nouveaux professionnels jouant un rôle de coordination. C'est ainsi que ces dernières années se sont multipliés les coordonnateurs, aux intitulés divers (chargé de mission en charge des contrats locaux de sécurité, coordonnateur prévention-sécurité, etc.) dont les missions reposent sur l'activité de coordination des différents services impliqués dans la conduite des politiques de sécurité [Faget, de Maillard, 2005]. Ces acteurs jouent bien souvent un rôle d'intermédiaire entre plusieurs univers professionnels et institutionnels (travail social, prévention, logement, sécurité), en tentant de mettre en relation des acteurs aux langages et modes d'action différenciés.

Le recrutement par les municipalités d'anciens policiers nationaux ou de policiers nationaux en détachement est particulièrement symptomatique de ce souci d'assurer une intermédiation entre institutions. Les cas des villes de Grenoble et Lyon analysés par S. Germain [2008] sont particulièrement révélateurs. Pour diriger leurs services de prévention-sécurité, ces deux villes ont recruté des commissaires de police en détachement [1] ; la ville de Grenoble a confié la direction de sa police municipale à des anciens officiers de police, tandis qu'à Lyon, la commissaire de police en détachement assure cette direction. À Lyon, cette logique est encore plus soutenue : le conseiller sécurité du maire est un commissaire retraité, le chef de son centre de supervision urbaine (en charge de la vidéosurveillance) est un ancien commandant de la sûreté. Ces acteurs sont clairement recrutés pour faciliter le travail en commun avec la Police nationale, car ils partagent un même langage et disposent également de ressources relationnelles au sein de l'institution policière. On peut effectivement observer un certain nombre d'échanges et de partages entre différents types d'acteurs, là où traditionnellement dominait l'isolement, voire l'affrontement. Cet échange se déroule à quatre niveaux différents :

1. *L'accès à l'information* : les informations statistiques sur la délinquance, contenues dans « l'état 4001 », circulent nettement mieux, les services de police les transmettant plus facilement aux autres acteurs. Plus largement, policiers, chargés de mission ou bailleurs échangent des informations relatives aux incidents, à la nature des problèmes rencontrés, à leur localisation. Cette mutualisation de l'information a abouti dans certaines agglomérations à la mise en place d'observatoires locaux de la sécurité (ou de la tranquillité publique) au sein desquels les institutions mettent en commun leurs différentes sources d'informations. Ces échanges d'informations ont signifié un assouplissement du principe de secret professionnel, régissant traditionnellement les relations entre les protagonistes de l'action publique.

2. La coconstruction d'actions en commun : on compte un certain nombre d'actions, plus ou moins formalisées (par exemple dans les fiches actions des Contrats locaux de sécurité) qui témoignent du partage de ressources pour conduire des actions en commun. Que l'on songe aux actions de réparation pénale, impliquant institution judiciaire et municipalités, actions d'informations autour des drogues associant municipalités, Police nationale et écoles ou interventions conjointes police municipale et Police nationale sur certains territoires, on a ici une multiplicité d'illustrations de la dynamique en cours. On peut ici suivre S. Thiévant [2002], qui, à partir de l'exemple des

(1) À Grenoble, la direction change en 2004, la commissaire en détachement rejoignant son administration d'origine. Mais son remplaçant n'est pas étranger à la Police nationale : il y a fait son service civil et a suivi une formation au sein de l'IHESI (actuel INHES).

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

relations entre police et acteurs locaux, distingue trois types de partenariats :

a) diagnostic partagé et actions séparés : les acteurs développent une perception commune des situations, mais élaborent des actions spécifiques. Ils cherchent ici principalement à éviter les effets négatifs de leurs actions ;

b) intelligence commune et actions combinées : les acteurs locaux identifient un problème commun et mobilisent des moyens divers pour le régler ;

c) mutualisation de moyens et actions conjointes : les acteurs engagent des relations d'échange sur la durée.

3. Financements croisés : différentes actions traduisent la mise en commun de financements pour produire des innovations institutionnelles. C'est le cas notamment des projets portés par des administrations déconcentrées (souvent désargentées), soutenues par les collectivités territoriales, à l'instar des antennes de police de quartier ou des maisons de justice et du droit [Le Goff, Maillard, 2006].

4. Reconnaissance symbolique : ces dynamiques d'échanges entre une multiplicité d'acteurs ne consistent pas simplement en des logiques instrumentales (échanges de ressources monétaires, d'informations), mais comportent des dynamiques plus symboliques. « Hommages » réciproques rendus en réunions publiques (« *le travail réalisé par le service sécurité de la municipalité nous conforte dans notre rôle...* ») ou interventions croisées dans des formations spécialisées permettent de mettre en scène ces nouvelles formes d'action partagée dans la production de l'action publique en matière de sécurité publique.

Les difficultés de la coopération. L'exemple des relations municipalités/magistrats

Il ne faudrait pas pour autant penser que ces scènes d'échanges dessinent un espace sans conflit, dans lequel se produiraient des synergies entre des acteurs aux ressources complémentaires. Cette gouvernance locale ne se concrétise pas par un horizon parfaitement apaisé. Les différences d'appartenance institutionnelle, professionnelle, les concurrences interindividuelles alimentent des rivalités entre ces différents acteurs. S. Germain rappelle que les coopérations contemporaines reposent plus sur une logique de préservation des rôles respectifs que d'hybridation de l'action publique : « *Jeu coopératif ne signifie pas pour autant production d'une vision partagée et élaboration conjointe de solutions. Les acteurs sont davantage à la recherche d'une production coordonnée de leurs interventions propres que d'une hybridation de leur mode de fonctionnement* » [Germain, 2008, p. 496].

Dans une recherche conduite avec Anne-Cécile Douillet, nous avons ainsi montré qu'en dépit des incitations au partenariat, les relations entre acteurs de l'institution judiciaire et municipalités restaient marquées par l'éloignement, voire l'évitement, et que les logiques d'échanges étaient fortement limitées [Douillet et Maillard, 2008]. Cette distance réside dans l'existence de régimes d'action distincts, autrement dit de contraintes, d'intérêts, de valeurs, de représentations de ce qui doit être fait, foncièrement différents (cf. tableau 1).

Ce que ce tableau traduit, c'est une opposition entre une logique politique, fondée sur le rapport avec une population vivant sur un territoire dont on est le représentant, et une logique professionnelle, qui définit des critères d'organisation et de bonne décision judiciaire.

Tableau 1

	Acteurs municipaux	**Acteurs judiciaires**
Autorité publique légitime (pour piloter la concertation)	Municipalité	Intercommunalité
Échelle d'intervention	Le quartier	L'individu
Temporalité (rapport au temps)	Agir vite	Agir le plus prudemment possible
Préoccupations majeures (champ de préoccupations principal)	Tranquillité publique, incivilités, relations de voisinage...	Crimes et délits
Objet(s) de la concertation	De l'échange d'informations générales au suivi (envisageables)des cas individuels en passant par une réflexion commune sur les réponses pénales	Faire comprendre le fonctionnement de la Justice
Compétence nécessaire (pour traiter la question de la délinquance)	Connaissance du terrain	Connaissance du droit

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

Sans pouvoir commenter l'ensemble du tableau, on peut donner un exemple des malentendus qui peuvent naître de ces logiques différentes : une demande de suivi de cas individuels formulée par une municipalité conduit un certain nombre de magistrats à dénoncer le partenariat territorial comme l'instauration de « tribunaux populaires de quartier », contraires aux principes d'anonymat et de souveraineté de la justice. Si les élus municipaux et, à un degré moindre, les chargés de mission des municipalités se représentent la Justice comme un univers complexe et opaque ; les représentants de la Justice, de leur côté, ont du mal à comprendre et à voir l'intérêt de la succession de dispositifs territoriaux qui s'enchevêtrent et se superposent.

Autrement dit, on aurait tort de voir dans cette logique de gouvernance une simple coproduction de l'action publique en matière de sécurité. Si la gouvernance repose sur la mobilisation de réseaux d'acteurs, la mutualisation de moyens institutionnels, elle n'interdit pas non plus les rivalités interorganisationnelles et les clivages professionnels. Ces relations complexes peuvent être utilement analysées à l'aide des outils analytiques tirés de l'approche par les réseaux [Dupont, 2006]. Mais cette lecture en termes de gouvernance doit être complétée en s'interrogeant sur le rôle de l'État : quel est le rôle de l'État dans de telles configurations ? Faut-il considérer qu'il n'est qu'un acteur comme les autres, lui-même traversé par des divisions internes ? On peut également se demander en quoi ces dynamiques de gouvernance traduisent une plus grande participation de la population dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques ?

L'État territorialisé n'a pas disparu

La sécurité publique ne constitue pas un domaine dans lequel les forces de sécurité placées sous la responsabilité de l'État continuent de constituer une part extrêmement importante. On ne peut que constater la supériorité des effectifs des forces de sécurité publique. Il est de ce point de vue important de rappeler quelques évidences statistiques (cf. tableau 2)

Ces chiffres sont éloquents : les effectifs de police municipale ne représentent que 7,1 % des effectifs de police sur le territoire français. Si l'on regarde uniquement les forces de sécurité publique, pour la Police nationale, plus de 78 052 agents (c'est-à-dire les agents affectés à la direction centrale de la sécurité publique), sont affectés à ces missions. C'est donc ici une qualification essentielle à l'une des conclusions des analyses conduites en termes de gouvernance : l'État n'a pas disparu. Dans le domaine de la sécurité publique, les effectifs rattachés de l'État central demeurent encore très largement prééminents. Certes, les aides des collectivités territoriales à des administrations déconcentrées en manque de financements, les négociations entre le préfet, le commissaire et le maire peuvent atténuer cette logique de centralisation, mais il n'en demeure pas moins que cette interdépendance repose sur une logique asymétrique : les collectivités territoriales ne sont pas en mesure de peser sur les orientations retenues par la Police nationale au niveau local. Les élus locaux peuvent se plaindre des manques d'effectifs ou attirer l'attention des responsables policiers sur certains faits de délinquance, mais ils n'ont pas la capacité d'infléchir les objectifs et moyens d'action des policiers nationaux. L'État n'est donc pas un acteur comme les autres, dans la mesure où il dispose, outre la capacité d'énoncer les règles dans lesquels s'opèrent les négociations, de la très large majorité des effectifs de sécurité publique.

On peut dès lors émettre l'hypothèse d'une différenciation partielle du rôle de l'État. D'un côté, il détient, dans le domaine de la gestion des effectifs de sécurité publique, un monopole à peine atténué, ce qui lui permet de conserver des ressources étendues et d'une très large responsabilité dans la gestion de la sécurité. De l'autre côté, pour ce qui relève des formes plus larges de contrôle et de prévention, l'État est un acteur parmi d'autres des processus de négociation localisée. Une telle situation

Tableau 2 - Effectifs comparés Police nationale/Gendarmerie nationale/Police municipale

	Police nationale	Gendarmerie nationale	Police municipale
Effectifs	145 820*	105 389**	19 325***

* Effectifs réels au 1er janvier 2006, source ministère de l'Intérieur ;
** Effectifs réels au 31 décembre 2006, source ministère de la Défense ;
*** Effectifs au 31 décembre 2001, source *Les collectivités locales en chiffres 2004*, ministère de l'Intérieur.

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

pose très clairement la question du rôle de l'État dans les politiques de sécurité intérieure [Hassid, Roché, 2007].

Les limites de la gouvernance participative

Il a été fréquemment affirmé que ces nouvelles formes d'action contractuelle devaient se traduire par une participation accrue de la population aux questions de sécurité et de prévention. Conseils communaux de prévention de la délinquance, puis contrats locaux de sécurité et conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ont affirmé cet objectif de participation des habitants aux politiques locales.

Or, les résultats sont de ce point de vue relativement limités. La mise en œuvre des contrats locaux de sécurité région parisienne a, par exemple, été marquée par le peu de participation des habitants aux réunions publiques et groupes thématiques organisés en matière de sécurité [Donzelot et Wyvekens, 2004]. La parole des habitants est assez fortement dévalorisée par les responsables institutionnels, tant administratifs que politiques : les demandes spécifiques des habitants (meilleur éclairage, enlèvement d'épaves, meilleur traitement des déchets...) sont jugées peu pertinentes, trop individuelles ; leurs demandes d'intervention de forces de l'ordre sont jugées contradictoires (« *ils détestent la police mais ils la veulent plus présente* ») ; leurs plaintes à l'égard des troubles du voisinage et des menaces quotidiennes sont jugées non recevables en l'absence d'un dépôt de plainte.

Le bilan de la participation des habitants à la gestion des questions de sécurité est donc plutôt décevant. Comment l'expliquer ? On peut distinguer trois raisons différentes [Roché, 2002, Maillard, 2008] : la participation des habitants est perçue par les professionnels et les politiques comme risquant de créer des « chefs de quartiers », elle risque de concurrencer les filières traditionnelles de construction de la légitimité démocratique, elle demande une professionnalisation des habitants, ce que S. Roché appelle « le filtre du nécessaire professionnalisme », qui paraît bien difficile à mettre en œuvre dans les quartiers.

Conclusion

Au total, on retrouve donc de nouvelles formes d'action publique, marquées par une forte interdépendance inter-institutionnelle. On note toute une série d'échanges (de financements, d'informations, de moyens humains). Les différentes institutions ont recruté des acteurs susceptibles de jouer des rôles d'intermédiaires, afin de faciliter ce travail de coopération interorganisationnelle. Cette gouvernance de la sécurité ne signifie pas pour autant l'absence de conflits. Au contraire, les socialisations institutionnelles et professionnelles, les intérêts organisationnels continuent d'alimenter des clivages fondés sur des appréhensions différenciées des problèmes. Pour autant, le conflit s'exprime peu, ce qui peut donner une image trompeuse d'unité. Ces échanges interorganisationnels restent cependant circonscrits à un cercle relativement restreint de professionnels. Surtout, cette gouvernance locale de la sécurité ne signifie pas une pure horizontalisation des relations : dans le domaine de la sécurité publique, en raison de ses ressources en termes de personnel, l'État continue de jouer un rôle central dans la direction des politiques locales de sécurité.

Jacques de MAILLARD

Bibliographie

Donzelot (J.), Wyvekens (A.), 2004, *La magistrature sociale : enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La documentation Française.

Douillet (A.-C.), Maillard (J.) de, 2008, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, 49 (4), p. 793-818.

Dupont (B.), 2006, «Delivering security through networks: Surveying the relational landscape of security managers in an urban setting», *Crime, law and social change*, 45, p. 165-184.

Germain (S.), 2008, *Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène*, thèse pour le doctorat en science politique, université Pierre-Mendès-France/IEP Grenoble.

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

Bibliographie (suite)

Hassid (O.), Roché (S.), 2007, « La sécurité intérieure en France. Quel rôle pour l'État ? », *Futuribles*, 331, p. 49-70.

Le Galès (P.), 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), p. 56-95.

Le Goff (T.), 2008, *Les maires. Nouveaux patrons de la sécurité locale ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Le Goff (T.), Maillard (J.) de, 2006, « Le financement de la sécurité dans les villes », *Revue d'économie financière*, 86, p. 251-266.

Maillard (J.) de, 2008, "Activating civil society: Differentiated citizen involvement in France and the United Kingdom", *in* Jobert (B.), Kohler-Koch (B.) (eds), *Changing images of civil society. From protest to governance*, London, Routledge, p. 133-150.

Monjardet (D.), 1999, « Réinventer la police urbaine », *Les Annales de la recherche urbaine*, 83-84, p. 15-22.

Pierre (J.), 2000, ed., *Debating governance*, Oxford, Oxford University Press.

Roché (S.), 2002, *Tolérance zéro ?*, Paris, Odile Jacob, p. 179-183.

Roché (S.), 2004, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : Contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, 54 (1), p.43-70.

Thiévant (S.), 2002, « Partenariat et police de proximité. Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles », *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 48, p. 149-170.

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

DOSSIER

Vue d'ensemble sur les polices municipales en France

Virginie MALOCHET

© ville de Senlis - service communication

Cet article propose une vue d'ensemble sur les polices municipales de France et s'intéresse à leurs modes d'inscription dans la localité. Il en illustre l'hétérogénéité en même temps qu'il dégage les lignes de convergence, interroge la portée du pilotage politique en regard des dynamiques professionnelles et pose la question de savoir si l'on est ou non face à la « vraie » police de proximité.

An Overview of the Municipal Police in France

This article proposes an overview of the French municipal police and their local presence. There exist points of convergence as well as heterogeneity. The extent of political oversight is also considered in regard to professional exigencies. It is vital to ask if there is indeed a real "proximity police."

Virginie Malochet

Docteure en sociologie, elle est chercheuse associée au Laboratoire d'analyse des problèmes sociaux et de l'action collective (LAPSAC) et au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP). Elle a publié *Les policiers municipaux*, Paris, PUF, 2007.

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

Dans le champ de la sécurité comme dans bien d'autres domaines, les recompositions des modes de gouvernance donnent à voir de nouvelles formes d'inscription spatiale, dans une double dynamique de globalisation/localisation. D. Monjardet et J.P Brodeur l'ont bien montré : les territoires de sécurité font l'objet d'une indifférenciation croissante au regard des frontières nationales et d'un fractionnement toujours plus marqué au regard des micro-secteurs d'intervention. Ainsi, se renforcent d'une part, un « *pôle planétaire* », celui des mécanismes de coopération internationale visant à lutter contre le terrorisme et la grande délinquance, d'autre part, un « *pôle de la proximité* », celui des dispositifs de sécurisation mis en œuvre localement [Monjardet, Brodeur, 2003]. C'est sur ce pôle-là que l'on propose de se focaliser, à l'échelle des communes de France, pour traiter de polices spécifiques qui tiennent désormais un rôle de premier plan sur la scène locale : les polices municipales. Sous l'autorité des maires, elles constituent une filière à part entière de la fonction publique territoriale et contribuent à redéfinir les termes de la division du travail de sécurité à mesure qu'elles se développent ou, plus précisément, se redéploient.

Il faut effectivement rappeler que dans les villes de province, la police du quotidien fut de compétence municipale jusqu'au tournant du XX^{e} siècle, avant l'étatisation progressive de la police urbaine généralisée par la loi Darlan en 1941. À ce sujet, les travaux existants invitent à déconstruire les mythes de l'historiographie policière française [Monjardet, 1996b], à relativiser la légende noire de polices municipales archaïques et mal gérées [Vogel, 1993]. L'étatisation fut moins le point d'achèvement d'une marche inéluctable vers la modernisation que le résultat d'un processus discontinu, objet de débats, de ruptures et de confrontations d'intérêts [Bergès, Thoenig, 1993]. Si la recrudescence actuelle des polices municipales interpelle au regard du centralisme qui caractérisa notre système policier dans le dernier demi-siècle, la perspective de plus long terme met à mal l'idée prégnante selon laquelle les forces de sécurité publique sont un domaine réservé de l'État. Face à la Police nationale et à la gendarmerie, c'est un retour en force que les polices municipales effectuent aujourd'hui, significatif d'une reconfiguration des rapports entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux [Ferret, 1998].

Le début des années 1980 marque l'amorce d'une phase de décentralisation de l'action publique en général et de territorialisation des politiques de sécurité en particulier. Sur fond de difficultés économiques et de mutations sociales profondes, face à l'accroissement de la délinquance, des désordres urbains et, surtout, du sentiment d'insécurité, il apparaît que le monopole de l'État garant de la protection des biens et des personnes est largement entamé. Il l'est d'abord par l'extraordinaire essor du marché de la sécurité privée [Ocqueteau, 2004], mais aussi par l'émergence d'une approche partenariale et localisée des questions de sécurité publique [Oblet, 2008]. Dans une logique de responsabilisation collective, tous les acteurs du territoire sont appelés à s'associer aux institutions étatiques pour « coproduire » la sécurité dans la ville. Trente ans après le rapport Peyrefitte qui, déjà, préconisait une démarche transversale, vingt-cinq ans après le rapport Bonnemaison et l'instauration des conseils communaux de prévention de la délinquance, dix ans après le colloque de Villepinte et la création des contrats locaux de sécurité, la loi du 7 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance réaffirme la dimension territoriale des politiques à mettre en œuvre et confirme le rôle pivot des maires en la matière.

À l'évidence, ce contexte encourage le développement des polices municipales. Leviers d'action pour les maires, elles ont vu leur nombre doublé en vingt-cinq ans. Sur la même période, les effectifs des policiers municipaux ont triplé, au point qu'ils représentent désormais près de 6 % des services policiers conjoints de l'État et des collectivités locales, soit environ 17 500 agents répartis dans plus de 3 200 communes en 2005 [1]. Parallèlement, plusieurs textes législatifs et réglementaires sont venus encadrer la profession. Ils clarifient et consolident le statut de ces polices locales en pleine expansion. Organisation des recrutements, mise en place du dispositif de formation, élargissement des prérogatives, définition des modalités d'armement, parution du code de déontologie, uniformisation nationale des tenues, etc. : sans conteste, les polices municipales s'institutionnalisent et se professionnalisent. À l'aune de ces évolutions, au-delà des seules dimensions juridiques, *quid* de leur implication sur le terrain ? Quelles formes de « *policing* » proposent-elles ? Quelle est leur valeur ajoutée dans les systèmes locaux de sécurité ? Sur la base de travaux de recherche empiriques engagés depuis 2001 [Malochet, 2007], cet article présente une vue d'ensemble des polices municipales en France métropolitaine. Il s'appuie plus particulièrement sur une étude réalisée entre 2006 et 2008 avec M.L. Pouchadon et A. Vérétout, à partir d'une enquête statistique portant sur un échantillon de 473 services et d'une enquête de terrain menée sur six sites [Malochet, Pouchadon,

(1) Source : ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, Réponse à une question parlementaire publiée au JO le 25/09/2007, p.5835.

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

Vérétout, 2008]. Les résultats illustrent la diversité des situations locales et des doctrines d'emploi, en même temps qu'ils mettent en évidence les dynamiques de structuration professionnelle qui animent les polices municipales dans leur globalité.

Les polices municipales à grands traits : un tableau contrasté

Si toutes les polices municipales de France répondent d'un même cadre juridique fixé au plan national, elles n'en demeurent pas moins des émanations locales. D'une commune à l'autre, leur visage change, leurs moyens diffèrent et leur activité varie.

De l'envergure des services

Sur le plan des effectifs, les écarts sont patents. Les trois quarts des services de police municipale recensés dans l'Hexagone comptent moins de cinq agents et, de fait, ont peu de choses à voir avec la dizaine de services de plus de cent agents [2]. Entre la taille des services et la taille des communes, la corrélation statistique est forte, mais ne saurait masquer certaines inégalités. Pour exemple, sur les six sites récemment étudiés, le nombre de policiers municipaux rapporté à 10 000 habitants se situe entre 1,9 et 9,1. Ceci étant, la tendance au déploiement continu des forces de police municipale se confirme, du moins dans les structures de moyenne ou grande taille. En 2007, suivant les résultats de notre enquête, la majorité des services sondés de plus de vingt agents prévoyait de recruter des personnels supplémentaires dans l'année. Il ne suffit cependant pas de décider d'embaucher, encore faut-il trouver les candidats pour occuper les postes ouverts : sur un marché des polices municipales de plus en plus concurrentiel, la question de l'attractivité des services et de la fidélisation des agents se pose avec toujours plus d'acuité.

Sur le plan matériel, les disparités sont tout aussi marquées, fonction de l'envergure des services et des investissements consentis par les élus. En tendance, l'élévation du niveau d'équipement est néanmoins manifeste. Toutes les polices municipales ou presque disposent par exemple de moyens roulants, de téléphones portables et d'outils informatiques. L'utilisation des progiciels spécifiques se généralise, l'acquisition de cinémomètres et de sonomètres n'a plus rien d'exceptionnel et l'on peut dire que les services se technicisent. La diffusion de la vidéosurveillance urbaine et des systèmes de géolocalisation est certes circonscrite aux services les plus importants, mais n'en est pas moins significative de cette volonté affirmée de recourir aux nouvelles technologies à des fins (supposées) d'amélioration de la performance policière. De plus en plus, les polices municipales présentent donc les attributs d'une police professionnelle, notamment ceux qui, par-delà leur fonction instrumentale, confortent la fonction dramaturgique, la représentation symbolique de la force policière [Manning, 1991]. À ce titre, on peut mentionner les uniformes, la signalisation dse véhicules ou encore la carte professionnelle qui font désormais l'objet d'une identification commune à tous les services de police municipale. Quant à l'armement, il reste soumis à l'appréciation des maires et tous n'y sont pas favorables. En 2005, d'après les chiffres du ministère de l'Intérieur, près de 54 % des services de police municipale étaient armés, toutes catégories d'armes autorisées confondues [3]; parmi eux, moins de la moitié était dotée d'armes à feu.

Sur le plan de la structuration interne des polices municipales, les cas de figure sont également variables. Quitte à forcer le trait, on peut systématiser l'opposition entre les petits et les grands services, opérante à tous les niveaux organisationnels :

- au niveau de la hiérarchie politique et administrative, dans les petits services, les policiers municipaux peuvent traiter en direct avec le maire et le directeur général des services municipaux. Dans les grands services, ils ont affaire à des élus délégués et à des référents administratifs divers, statutaires ou contractuels missionnés à la sécurité ;

- au niveau de la hiérarchie opérationnelle, dans les petits services, il est fréquent que le responsable en tenue soit un brigadier-chef principal, un brigadier ou même un gardien, relevant du cadre d'emplois de catégorie C. Dans les grands services, il s'agit *a minima* d'un chef de service (catégorie B), voire d'un directeur de police municipale (catégorie A) et les différents grades de la filière sont représentés. Soucieux de rompre avec l'anarchie organisationnelle dont a longtemps souffert

....

(2) Source : Enquête INSEE sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, 2004.

(3) Armes de 4e catégorie de type revolvers de calibre 38 spécial, armes de poing de calibre 7,65 mm et flashballs ; armes de 6e catégorie de type bâtons de défense, générateurs d'aérosols et projecteurs hypodermiques destinés à la capture des animaux dangereux ; armes de 7e catégorie de type flashballs. Un décret, paru le 22 septembre 2008, ajoute les pistolets à impulsions électriques (tasers) à la liste des armes autorisées pour les polices municipales.

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

la police municipale, les responsables de l'encadrement s'attachent à structurer une pyramide hiérarchique et témoignent d'une sensibilité croissante aux questions de management ;

- au niveau de la spécialisation fonctionnelle, dans les petits services, la polyvalence l'emporte à l'évidence. Dans les grands services, la division du travail est plus poussée. Aux côtés des brigades généralistes, on trouve des unités spécialisées (VTTistes, motardes, équestres, canines, etc.). D'après les résultats de notre enquête, on en compte trois en moyenne dans les services de plus de vingt agents, attestant d'une diversification des métiers de la police municipale.

De l'orientation tendancielle de l'activité

Sur le plan de l'activité, les contrastes transparaissent aussi nettement. Les agents de police municipale sont chargés d'exécuter les tâches que le maire leur confie en termes de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. En matière de police administrative, ils sont donc susceptibles d'intervenir dans la multiplicité des domaines pour lesquels le maire a compétence. En matière de police judiciaire, leurs attributions sont, en revanche, plus restreintes et leurs pouvoirs de verbalisation se limitent au champ contraventionnel. En cas d'interpellation sur crime ou délit flagrant, ils doivent suivre les instructions des officiers de police judiciaire de la police et de la gendarmerie auxquels ils sont tenus de rendre compte immédiatement. On doit néanmoins insister sur l'accroissement de leurs prérogatives depuis 1999 : habilitation à constater par procès-verbaux les contraventions aux arrêtés municipaux, la plupart des contraventions aux dispositions du code de la route ou encore, plus récemment, les contraventions relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif ; habilitation à relever l'identité des contrevenants pour dresser lesdits procès-verbaux ; pouvoir de prescription des mises en fourrière conféré au chef de police municipale ; constitution de régies d'État dans les services de police municipale pour l'encaissement des amendes forfaitaires, etc. Ces évolutions gagent du pari décentralisateur d'un État qui tend toujours plus à déléguer les tâches courantes incombant jusqu'alors à ses propres services.

En somme, les contours du mandat juridique délimitent un vase champ d'action potentiel, si vaste qu'il laisse une marge d'interprétation différentielle du rôle des polices municipales. Accueil des administrés, îlotage, sécurisation des entrées et des sorties d'école, encadrement des manifestations publiques, police des marchés, urbanisme, lutte contre le bruit, défense de l'environnement, stationnement payant, régulation de la circulation routière, contrôle de vitesse, etc. : les répertoires d'action sont nombreux et permettent une définition sélective des missions prioritaires. Certaines polices municipales donnent dans la prévention, la médiation et le service aux personnes ; ouvertes sur leur environnement, elles s'efforcent de répondre aux demandes et leurs interventions débordent amplement le mandat policier *stricto sensu*. D'autres versent dans le contrôle et la répression ; elles se positionnent sur le terrain de la lutte contre la délinquance, valorisent la part judiciaire du travail et multiplient les « flags » et les « mises à dispo » [4]. Entre ces deux extrêmes, la plupart des services alternent entre les registres et jouent sur différents tableaux. Il reste que la nature du travail effectif change d'une police municipale à l'autre : à chacune ses objectifs et ses modes opératoires.

L'orientation tendancielle de l'activité est significative des logiques d'engagement dans les systèmes locaux de sécurité et détermine pour partie les dynamiques partenariales. Les polices municipales qui misent sur la polyvalence et la proximité trouvent matière à collaborer avec une gamme étendue d'acteurs locaux (autres employés communaux, gardiens d'immeubles, chefs d'établissement scolaire, travailleurs sociaux, etc.). En revanche, celles qui se focalisent sur les missions policières pures et dures tendent à réduire le spectre de leur réseau partenarial aux seules institutions judiciaires. S'agissant plus précisément des rapports avec les forces de sécurité de l'État, on remarque que plus l'activité des policiers municipaux se rapproche de celle des policiers nationaux et des gendarmes, plus ils coopèrent et se considèrent comme des « collègues ». L'identification d'intérêts communs constitue un élément moteur du partenariat. Les conventions de coordination sont pourtant censées formaliser la complémentarité des services de police municipale et étatique sur le territoire. En pratique, leur portée dépend toutefois de la façon dont les acteurs des deux parties s'en saisissent, de la nature de leurs rapports de force et de leur propension effective à collaborer. De la défiance à la confiance en passant par l'indifférence mutuelle, les relations police municipale/Police nationale ou police municipale/gendarmerie varient d'un secteur à l'autre.

Au final, c'est au pluriel qu'il faut donc parler des polices municipales. Leur activité se conjugue localement,

(4) Pour reprendre le vocabulaire des policiers municipaux, soit « flag » pour flagrant délit et « mise à dispo » pour mise à disposition (d'un individu à l'officier de police judiciaire territorialement compétent).

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

différemment selon les spécificités des territoires et les objectifs fixés par les élus. Les polices municipales ne sont confrontées ni aux mêmes publics ni aux mêmes difficultés selon qu'elles évoluent dans les grandes agglomérations urbaines ou dans les bourgades rurales, dans les quartiers nantis ou dans les zones urbaines sensibles. À l'évidence, le travail est conditionné par l'environnement social. Il n'est cependant pas seulement fonction des problèmes locaux, mais aussi de la lecture que les maires en ont et du rôle qu'ils donnent à jouer à leur police municipale pour y répondre. En la matière, l'espace des possibles reste ouvert. Dans des contextes comparables, face aux mêmes enjeux, les stratégies mises en œuvre, les niveaux d'intervention et les logiques d'action ne se déclinent pas à l'identique. Autrement dit, l'hétérogénéité des polices municipales résulte tout autant de la diversité des territoires que de la variété des doctrines d'emploi [Malochet, 2006].

Le pilotage politique en question

Autorité de police administrative et judiciaire, le maire dirige de droit la police municipale. Qu'il la commande en direct, qu'il en délègue la gestion courante à l'un de ses adjoints ou qu'il s'appuie sur l'expertise de techniciens chargés de la prévention/sécurité, en tout cas, c'est à lui qu'il revient de statuer sur l'emploi de la police municipale.

Les maires, « patrons » de la police municipale

Lorsqu'on interroge les élus sur ce qu'ils attendent de leur police municipale, sur les finalités qu'ils leur assignent, tous se rejoignent en quelques points. En premier lieu, ils expliquent qu'il s'agit d'apporter une réponse aux sollicitations pressantes des administrés. Sur le terrain de la sécurité quotidienne, les polices municipales constituent pour eux des outils majeurs. Elles leur permettent de montrer qu'ils entendent la demande locale et se mobilisent pour la satisfaire, sur fond de désengagement des forces étatiques au niveau des missions ordinaires de voie publique. C'est parce que les moyens d'intervention de la Police nationale et de la gendarmerie leur paraissent insuffisants ou inadaptés qu'ils choisissent de créer ou de renforcer leur police municipale, pour pallier les carences, dans un objectif de visibilité dans les rues. Ainsi se présentent-ils sous le jour du « maire entrepreneur », plein d'initiative, prompt à prendre les problèmes à bras-le-corps [Ferret, 2002]. En second lieu, les élus mettent en avant la notion de proximité, dans un souci d'adaptation aux réalités locales : il s'agit d'être en phase avec les attentes de la population, en prise directe avec le territoire, en capacité de « coller » aux besoins spécifiquement repérés. L'action de la police municipale ne concerne donc pas exclusivement la sécurité des biens et des personnes, mais se rapporte plus largement à tout ce qui peut incommoder les administrés au quotidien (stationnement anarchique, déjections canines, etc.). Elle s'inscrit dans le cadre d'une politique globale de développement territorial, l'enjeu étant de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie dans la ville (de Maillard, 2005).

Ces registres discursifs communs, dont T. le Goff met bien en évidence les bénéfices tirés en termes d'image, participent indéniablement de la valorisation d'un rôle politique dans le champ de la lutte contre l'insécurité [Le Goff, 2008]. Les maires ne l'interprètent cependant pas tous de la même manière et défendent des visions plus ou moins extensives des missions de leur police municipale. Sur ce plan, nos observations empiriques et nos résultats statistiques convergent et montrent que les clivages partisans ne sont pas systématiquement opérants. Autrement dit, il ne saurait y avoir une manière de droite et une manière de gauche de « faire » la police municipale. Par-delà les étiquettes politiques, les doctrines d'emploi dépendent d'abord de la conception que les maires se font du *policing* municipal et de leur contribution légitime en matière de sécurité publique. Certains considèrent que la protection des biens et des personnes doit rester l'affaire de l'État et refusent de confier à leur police municipale des tâches qu'ils estiment relever de la Police nationale et de la gendarmerie. Ils l'envisagent au travers d'une approche préventive, douce et consensuelle (*soft policing*), lui demandent d'assurer une présence rassurante et de réguler les « petits » désordres qui troublent la tranquillité quotidienne. Plus offensifs, d'autres sont favorables à une forme de municipalisation de la sécurité, prêts à investir pour garantir le bon ordre dans leur commune, prêts à substituer pour partie leur police municipale aux forces de l'État. Dans un objectif affiché de lutte contre la délinquance, ils lui confèrent des visées plus durement sécuritaires (*hard policing*) et la chargent de « repolicer » la ville.

Ces deux modèles systématisent les lignes de divergence pour mieux les mettre en exergue. En réalité, les manières de voir la police municipale sont souvent moins radicalement tranchées et la plupart des élus adoptent des positions intermédiaires, sinon des positions floues. C'est une chose que de recruter des policiers pour signifier à l'électorat que la municipalité s'engage sur le terrain de la sécurité, c'en est une autre que de savoir comment les utiliser, et les maires se montrent parfois défaillants à

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

définir un mode d'emploi clair et précis. Quand le résultat des urnes fait basculer les mairies, il arrive, en outre, que les équipes nouvellement élues se trouvent quelque peu démunies face à des services de police municipale existants, auxquels elles ne sont pas forcément favorables et dont elles ne savent pas nécessairement que faire. Pour autant, les maires sont et restent les « patrons » de la police municipale. Quand bien même la priorisation des missions fait défaut, ils exercent une influence déterminante sur les services. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler que ce sont eux qui décident d'armer ou non les agents, de les faire ou non travailler la nuit, de les doter ou non de radars permettant d'effectuer des contrôles routiers de vitesse, etc. Dans les limites du cadre juridique, ils ont toute latitude pour gouverner la police municipale à leur gré.

Les dynamiques du groupe professionnel

Si les maires ont le pouvoir de circonscrire le champ d'action de leur police municipale, il ne faut cependant pas surestimer la portée du pilotage politique. Ici, comme dans toute organisation de travail, une distance sépare l'organisation formelle de l'organisation informelle, les prescriptions hiérarchiques des pratiques effectives [Bernoux, 1985]. En particulier, le travail policier de voie publique, celui de la base, se caractérise par des marges d'initiative importantes, un pouvoir d'appréciation et de régulation des tâches en situation. Il est ouvert à la « discrétionnarité » (*police discretion*) et laisse une relative liberté d'action [Monjardet, 1996]. Les agents de police municipale, acteurs au travail, sont à même de réinterpréter le rôle qui leur est confié, de réorienter pour partie leurs missions, *a fortiori* quand celles-ci ne font pas l'objet d'une doctrine cohérente et explicite. Sur le terrain, ils jouissent d'une autonomie leur permettant de freiner l'activité, de contourner les objectifs politiques, voire de les contrarier. En amont, le maire fixe les lignes directives, mais en aval, les policiers municipaux sont en mesure de les infléchir. *In fine*, c'est de leur travail dont dépend la mise en œuvre opérationnelle de la politique de sécurité engagée par les élus.

Ce serait effectivement négliger les dynamiques du groupe professionnel que de réduire la police municipale à un appareil passivement soumis aux volontés du maire. S'il est vrai que toute institution policière est subordonnée à une autorité politique, il est aussi sûr que les rapports entre police et politique sont complexes et croisés : la thèse de l'« instrumentalité » pure ne tient pas [Brodeur, 2003 ; Loubet Del Bayle, 2006]. Les policiers municipaux défendent leur propre cause avant de servir celle des élus. Soucieux de se départir des étiquettes de « colleurs d'affiche » et de « sous-police », ils cherchent à redorer le blason d'un métier souvent déprécié et à s'émanciper du pouvoir politique pour gagner en autonomie professionnelle. Ils veulent pouvoir parler de la police municipale au singulier, comme d'un corps d'envergure nationale reconnu par tous et partout, « la troisième police de France ». Dans cette quête de légitimation, ils font valoir les avancées majeures de ces dernières années. Concours, formation initiale et continue, double agrément du procureur et du préfet, code de déontologie, nouveaux cadres d'emplois, prérogatives accrues, uniformes communs, etc. : l'encadrement légal et la consolidation des statuts accompagnent le processus de professionnalisation et participent de la construction d'une posture policière autonome, qui s'affranchit pour partie de la tutelle politique. Dans ces conditions, il se peut que les policiers municipaux soient alors tentés de substituer leurs fins propres à celles de la collectivité locale dans laquelle ils s'inscrivent [Marcus, 2006]. Paradoxe certes, mais la sociologie des professions a maintes fois montré que la professionnalisation, facteur d'autonomisation, ne garantit pas nécessairement une meilleure utilité sociale [Dubar, Tripier, 1998]. En tout cas, elle favorise l'involution des buts. Les travaux de D. Monjardet en rendent bien compte : plus l'autonomie professionnelle des policiers croît, plus ils sont en capacité de se ressaisir des objectifs poursuivis par l'organisation, de les redéfinir en adéquation avec leurs propres intérêts et leurs propres conceptions du métier [Monjardet, 1996a].

Si l'on peut dire que la logique professionnelle portée par les policiers municipaux se renforce, il convient d'ajouter qu'elle n'est pas unifiée. Leur groupe professionnel est profondément marqué par des ambivalences qui tiennent à leur statut d'agent de police et d'agent de mairie. Cette double inscription identitaire fait leur force et leur spécificité, mais elle met en tension des registres d'action différents, parfois difficiles à concilier. Les policiers municipaux aspirent à être considérés comme une police à part entière, au même titre que la Police nationale et la gendarmerie, en même temps qu'ils désirent affirmer leur différence, sur le thème de « la seule véritable police de proximité ». Au fond, ils sont tiraillés entre deux modèles professionnels qu'il leur revient d'articuler pour donner du sens et de la cohérence à l'exercice de leur métier : celui d'une police préventive, proche des gens, au service du public, et celui d'une police répressive, plus distante, au service de la loi, à la recherche du « flag ». « Bobbies » dans l'âme ou « flics » en puissance, les policiers municipaux balancent entre un métier construit sur la base d'un mandat social élargi et une référence obligée aux archétypes de la police noble, centrée sur le travail judiciaire. En tendance, il semble toutefois que le second modèle prenne le pas

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

sur le premier, chez les jeunes agents notamment, plus motivés par les « missions qui bougent » et les « belles affaires » que par l'îlotage et les tâches de police administrative qui constituent pourtant l'essentiel de l'activité. Cette survalorisation de la dimension policière au détriment de la dimension municipale peut conduire à glisser d'une police intégrée dans la commune vers une police autocentrée dont les priorités se détachent tant de la hiérarchie politique que de l'environnement social. Les travers bien connus d'une police urbaine qui perd tout lien avec la cité [Monjardet, 1999] représentent un risque manifeste et doivent inviter les policiers municipaux à se pencher sur les finalités de leur professionnalisation.

La « vraie » police de proximité ?

Au terme de ce rapide tour d'horizon des polices municipales, on peut s'interroger sur leur valeur ajoutée dans les systèmes locaux de sécurité. Considérant qu'elles se sont développées en réaction à la démobilisation relative des forces étatiques sur le terrain de la sécurité quotidienne, on peut notamment se poser la question suivante : au fond, n'incarneraient-elles pas cette fameuse police de proximité que la Police nationale n'a pas su mettre en œuvre [Roché, 2005] et dont la gendarmerie s'éloigne toujours plus [Dieu, Mignon, 2002] ?

Déclinaisons locales

Pour l'ensemble des acteurs de la police municipale, la réponse est assurément positive. On l'a dit, les élus comme les agents se revendiquent expressément de la police de proximité. Le thème est porteur et constitue l'élément structurant de la rhétorique de légitimation politique et professionnelle des polices municipales. Mais derrière les discours entendus, on l'a également souligné, ce thème donne lieu à bien des variations. Pour certains, proximité rime avec lien social et prévention : il s'agit d'intervenir au plus près des gens et de leurs préoccupations. Pour d'autres, proximité revêt une connotation plus policière : il s'agit d'intervenir au plus près de la délinquance locale. En somme, l'usage du terme « proximité » s'est tant généralisé qu'il ne dit plus grand-chose en soi de la manière dont est effectivement conçue l'action de la police municipale. Polysémique, la notion est suffisamment large pour recouvrir une pluralité de traductions opérationnelles, parfois fort éloignées les unes des autres. La police de proximité relève pourtant d'une doctrine spécifique et renvoie à un référentiel d'action propre (Institut des hautes études de sécurité intérieure - IHESI, 2000). Généraliste, elle est insérée dans le territoire, connue et acceptée par tous, encline à traiter la pluralité des demandes locales de sécurité. Elle repose sur la bonne connaissance des quartiers, l'ouverture aux partenariats locaux, l'instauration d'une relation de confiance avec les habitants et l'adoption d'une démarche proactive d'anticipation et de résolution des problèmes.

À l'aune de ces critères, on peut s'intéresser aux stratégies mises en œuvre au sein des polices municipales pour satisfaire aux exigences d'une réelle police de proximité. Dans certains services, les plus petits notamment, les agents interviennent *de facto* dans cet esprit, mais en termes de management, rien n'est spécialement fait à cet effet, ni pour les y encourager, ni pour les en dérouter. En revanche, quand les directives et/ou les normes professionnelles collectivement partagées se centrent exclusivement sur le contrôle et la répression, elles laissent peu de place pour les prises de contact, se répercutent négativement sur la nature des relations avec le public et jouent en défaveur d'une démarche policière de proximité. Par contraste, d'autres services engagent des politiques volontaristes visant à conforter l'ancrage de la police municipale dans la ville, à promouvoir son image auprès de la population et à améliorer la qualité du service rendu : sectorisation de la commune, implantation de postes de quartier, fidélisation des personnels sur des zones ciblées, renforcement de l'îlotage pédestre, création de brigades VTTistes ou équestres, rationalisation du suivi des requêtes adressées par les administrés, implication soutenue dans les réseaux partenariaux, etc. Les mesures prises sont diverses, et les expériences plus ou moins concluantes. Elles butent sur des problèmes récurrents d'effectifs, des difficultés organisationnelles et, surtout, sur les réticences du groupe professionnel, le défaut de motivation rencontré chez les agents. À l'instar des phénomènes observés en Police nationale [Mouhanna, 2002], force est de constater que nombre de policiers municipaux tendent à dénigrer le travail de proximité, à s'en désinvestir ou à le détourner à des fins de « judiciarisation » de l'activité. Ainsi, il peut y avoir un pas entre l'affichage au sommet d'une politique policière de proximité et la réalité des pratiques sur le terrain. Pour le franchir, l'adhésion de la base est nécessaire, mais cette réappropriation par les agents de terrain n'a rien d'évident et les dispositifs mis en place ne sauraient faire l'économie d'un travail de sensibilisation et de formation en amont.

Tendances générales

En somme, ce n'est pas parce que les polices municipales sont des polices locales qu'elles s'investissent nécessairement,

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

et pleinement, dans une logique de proximité. Le fait qu'elles soient organisées à l'échelle de la commune ne prédétermine ni les doctrines politiques d'emploi ni l'orientation des pratiques professionnelles. À la question de savoir si les polices municipales s'apparentent ou non à la « vraie » police de proximité, il est donc délicat de répondre de manière univoque tant l'activité varie localement. En dépit des différences, les tendances qui se dégagent permettent néanmoins de tirer quelques conclusions d'ordre général. Comparées aux forces de sécurité étatiques, les polices municipales gardent l'avantage en matière de proximité. Dans leur ensemble, elles misent sur l'occupation du terrain, jouent la carte de la surveillance générale et de la tranquillité quotidienne, connaissent plutôt bien la population et témoignent d'une sensibilité relative à l'idée d'un service policier étendu. Ce sont autant de signes qui laissent penser qu'elles s'inscrivent dans la filiation d'une véritable police de proximité. Cependant, à mesure qu'elles se développent, elles accordent une place croissante aux missions judiciaires, conséquence logique de l'extension de leur mandat. Certes, les bilans d'activité révèlent d'importantes variations en volume selon les services, mais globalement, sur la dernière décennie, ils attestent d'un recentrage sur les opérations de contrôle, la verbalisation et les interpellations. Cette inflexion répressive est patente, et c'est la qualité des liens avec les habitants qui risque fort d'en être affectée.

Au regard de la conjoncture actuelle et sous réserve des évolutions à venir, on peut alors craindre que les polices municipales se coupent progressivement de leur public et finissent par perdre prise dans la localité. Ceci étant dit, il ne s'agit pas de tomber dans un raisonnement binaire et de céder au clivage stérile entre prévention et répression : ce sont deux dimensions constitutives de l'action policière qui se complètent plus qu'elles ne s'opposent, si tant est que l'équilibre entre l'une et l'autre soit préservé. Il s'agit simplement de réaffirmer que les polices municipales sont, en principe du moins, au service d'une politique communale de sécurité avant d'être au service du système pénal, que ses personnels sont des agents publics territoriaux avant d'être des agents de police judiciaire adjoints, et que leur utilité sociale se mesure à l'aune des réponses apportées aux attentes émanant de la population. En d'autres termes, les polices municipales doivent réussir à conjuguer l'exercice de leurs nouveaux pouvoirs avec leur vocation initiale de proximité, pour offrir un service public de qualité, en phase avec les besoins du territoire. C'est peut-être là le principal défi de leur professionnalisation.

Conclusion

Face à l'accroissement des préoccupations sécuritaires, dans un contexte de décentralisation de l'action publique, les polices municipales montent en puissance. Polices territoriales par définition, elles présentent une pluralité de déclinaisons locales et forment un monde hétérogène. Nonobstant, on peut repérer des lignes de convergence, des traits communs qui dessinent les nouveaux contours de la division du travail de sécurité publique dans la ville. Cependant que les forces de l'État se recentrent sur les interventions réactives et les investigations judiciaires, les polices municipales investissent les espaces laissés vacants. Elles prennent le terrain là où les autres l'abandonnent et s'affirment, petit à petit, comme la police quotidienne de la rue. Mais la logique est inflationniste, non sans effet pervers : à mesure que les polices municipales prennent de l'envergure, la Police nationale et la gendarmerie sont toujours plus tentées de leur transférer des missions courantes qu'elles assuraient jusqu'alors. Par voie de conséquence, les polices municipales délèguent à leur tour et se déchargent d'une partie de leurs tâches antérieures auprès des agents de surveillance de la voie publique, agents locaux de médiation sociale, correspondants de nuit et autres intervenants du secteur de la prévention/sécurité. Ce faisant, leur activité se resserre sur un champ d'action plus strictement policier, au risque d'évacuer une part substantielle du travail de proximité. Ce sont pourtant l'ancrage territorial et la densité des réseaux tissés avec les populations locales qui font la force des polices municipales. Sur le chemin de la professionnalisation, il importe de ne pas le perdre de vue.

Virginie MALOCHET

Bibliographie

Bernoux (P.), 1985, *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil.

Bergès (M.), Thoenig (J.C.), 1993, *L'étatisation des polices municipales. Bordeaux et le pouvoir central : 1884-1941*, rapport pour l'IHESI.

Brodeur (J.P.), 2003, *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

De Maillard (J.), 2005, « "Sans angélisme". De la lutte contre l'insécurité dans une ville de banlieue parisienne », *in* Ferret (J.), Mouhanna (C.) (eds.), *Peurs sur les villes*, Paris, PUF, p. 45-61.

© Cahiers de la sécurité -INHESJ

Bibliographie (suite)

DIEU (F.), MIGNON (P.), 2002, *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan.

DUBAR (C.), TRIPIER (P.), 1998, *Sociologie des professions*, Paris, A. Colin.

FERRET (J.), 2002, « Y aura-t-il des élections cette année ? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 50, p. 7-17.

FERRET (J.), 1998, « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique », *Déviance et société*, vol. 22, n° 3, p. 263-287.

IHESI, 2000, *Guide pratique de la police de proximité*, Paris, La documentation Française.

LE GOFF (T.), 2008, *Les Maires. Nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

LOUBET DEL BAYLE (J.L.), 2006, *Police et politique. Une approche sociologique*, Paris, L'Harmattan.

MALOCHET (V.), POUCHADON (M.L.), VÉRÉTOUT (A.), 2008, *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport IRTSA/LAPSAC pour l'INHES.

MALOCHET (V.), 2007, *Les policiers municipaux*, Paris, PUF/Le Monde.

MALOCHET (V.), 2006, « Les polices municipales : polices des villes ou polices des maires ? », *Les Cahiers de la Sécurité*, n° 61, p. 31-53.

MARCUS (M.), 2006, « Le rôle du maire dans les politiques locales de prévention/sécurité », *Les Cahiers de la Sécurité*, n° 61, p. 131-142.

MONJARDET (D.), BRODEUR (J.P.), 2003, « Sécurité intérieure et sécurité extérieure. Recompositions et métamorphoses », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 53, p. 157-169.

MONJARDET (D.), 1999, « Réinventer la police urbaine. Le travail policier à la question dans les quartiers », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 83-84, p. 15-22.

MONJARDET (D.), 1996a, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.

MONJARDET (D.), 1996b, « Le maire, le commissaire et la sécurité urbaine », *Pouvoirs locaux*, n° 28, p. 81-87.

MOUHANNA (C.), 2002, « Une police de proximité judiciarisée », *Déviance et Société*, vol.26, n° 2, p. 163-182.

OCQUETEAU (F.), 2004, *Polices entre État et marché*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques.

OBLET (T.), 2008, *Défendre la ville. La police, l'urbanisme et les habitants*, Paris, PUF.

ROCHÉ (S.), 2005, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil.

VOGEL (M.T.), 1993, *La police des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la III^e République*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Grenoble II.

© Cahiers de la sécurité -INHESJ